

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz
mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich
1860—1910

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät I

der
Universität Zürich

vorgelegt von

THOMAS GROSS

von Sitterdorf TG

Angenommen auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Hansjörg Siegenthaler

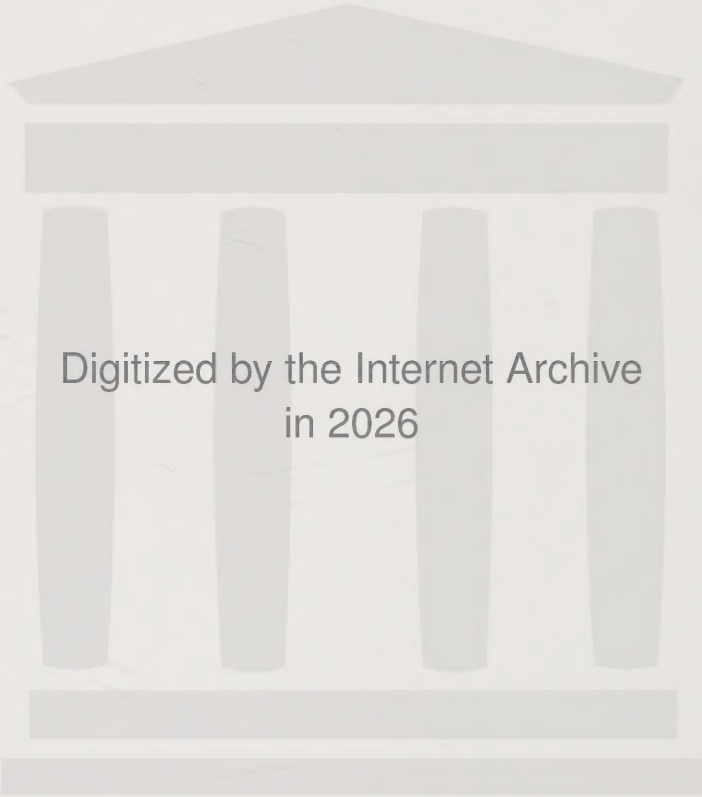


PETER LANG

Bern · Frankfurt am Main · Las Vegas

1980

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz mit
besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich
1860—1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz
mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich
1860—1910

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät I

der
Universität Zürich

vorgelegt von

THOMAS GROSS

von Sitterdorf TG

Angenommen auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Hansjörg Siegenthaler



PETER LANG

Bern · Frankfurt am Main · Las Vegas

1980

Die vollständige Arbeit erscheint beim Verlag Peter Lang AG Bern in der Reihe Europäische Hochschulschriften (Volks- und Betriebswirtschaft).

Das Manuskript wurde im Sommer 1978 abgeschlossen. Am 10. Nov. 1978 wurde die Arbeit von der Philosophischen Fakultät I der Universität Zürich auf Antrag von Prof. Dr. Hansjörg Siegenthaler als Dissertation angenommen. Ich danke ihm für die mehrmalige kritische Durchsicht des Manuskriptes.



© Verlag Peter Lang AG, Bern 1980
Nachfolger des Verlages
der Herbert Lang & Cie AG, Bern

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck oder Vervielfältigung, auch auszugsweise, in allen Formen wie Mikrofilm, Xerographie, Mikrofiche, Mikrocard, Offset verboten.

Druck: fotokop wilhelm weihert KG, Darmstadt

VORBEMERKUNG

Das Manuskript wurde im Sommer 1978 abgeschlossen. Am 10. Nov. 1978 wurde die Arbeit von der Philosophischen Fakultät I der Universität Zürich auf Antrag von Prof. Dr. Hansjörg Siegenthaler als Dissertation angenommen. Ich danke ihm für die mehrmalige kritische Durchsicht des Manuskriptes.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung und Hauptergebnisse	11
2. Beschreibung der Entwicklung in den einzelnen Ausgabenbereichen	27
2.1. Soziale Wohlfahrt	27
2.2. Bildung	36
2.3. Gesundheit	42
2.4. Verwaltung und Sicherheit	47
2.5. Tiefbau	53
2.6. Uebrigcs	60
3. Elemente eines makroökonomischen Erklärungsansatzes	63
3.1. Grundzüge der sozioökonomischen Entwicklung	65
3.2. Nachfrageveränderungen in den einzelnen Ausgabenbereichen	70
3.3. Kostenentwicklung in den einzelnen Ausgabenbereichen	85
3.4. Ergebnisse	88
4. Erweiterung des Erklärungsansatzes: der politische Willensbildungsprozess	92
4.1. Der politische Willensbildungsprozess in zwei Fallbeispielen	93
4.2. Ansätze zu einer Interpretation	104
Anhang	113
Literaturverzeichnis	127

Verzeichnis der Tabellen und Graphiken im Text¹⁾

Tab.1	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben ohne Passivzinsen, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden, Hauptkategorien, prozentuale Verteilung	13
Tab.2	Schweiz: Laufende Ausgaben ohne Passivzinsen von Bund, Kantonen und Gemeinden, Pro-Kopf-Werte, prozentuale Verteilung	14
Tab.3	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben der Gemeinden, Pro-Kopf-Werte, ausgewählte Kategorien (in Fr.)	17
Tab.4	Kt.Zürich: Hochbauausgaben der Gemeinden für die Volksschule, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (in Fr.)	18
Tab.5	Kt.Zürich: Tiefbauausgaben von Kanton und Gemeinden, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (in Fr.)	19
Tab.6	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für soziale Wohlfahrt, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden (in Fr.)	27
Tab.7	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für soziale Wohlfahrt, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden, prozentuale Verteilung	28
Tab.8	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für Unterricht und Forschung, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden (in Fr.)	36
Tab.9	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für Unterricht und Forschung, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden, prozentuale Verteilung	37
Tab.10	Kt.Zürich: Hochbauausgaben von Kanton und Gemeinden für Unterricht und Forschung, Zehnjahressummen (in 1000 Fr.)	37
Tab.11	Kt.Zürich: Hochbauausgaben von Kanton und Gemeinden für Unterricht und Forschung, Zehnjahressummen, prozentuale Verteilung	38
Tab.12	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für das Gesundheitswesen, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden (in Fr.)	43

1) Vgl. zu den Darstellungs-Konventionen Anhang, S.117.

Tab.13	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für das Gesundheitswesen, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden, prozentuale Verteilung	43
Tab.14	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für Verwaltung und Sicherheit, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden (in Fr.)	47
Tab.15	Kt.Zürich: Laufende Ausgaben für Verwaltung und Sicherheit, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden, prozentuale Verteilung	48
Tab.16	Schweiz: Erwerbstätige im sekundären Sektor, prozentuale Verteilung	66
Tab.17	Kanton Zürich: Gesamte Kriminalitätsrate, Jahresdurchschnitte	79
Graphik 1	Armenunterstützungsausgaben der zürcherischen Gemeinden, indexierte Jahreswerte (1910=100)	32
Graphik 2	Kt.Zürich: Oeffentliche Ausgaben für Tiefbau und Volksschulbauten, gleitende 3-Jahresmittel, indexierte Werte (1909=100)	84

1. Einleitung und Hauptergebnisse

Diese Untersuchung verfolgt ein doppeltes Ziel. Erstens soll die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich in der Zeit von 1860 bis 1910 in ihrem quantitativen Ausmass geschätzt und inhaltlich beschrieben werden. Zweitens wird versucht, den Bestimmungsgründen dieser Entwicklung nachzugehen.

Welches sind die Hauptergebnisse dieser Analyse? Im Kanton Zürich stiegen die gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der drei politischen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) in unserer Periode¹⁾ von rund 30 Fr. auf 130 Fr.²⁾ In der Zeit von 1880 bis

1) Mit dieser Bezeichnung ist fortan die Zeit von 1860 bis 1910 gemeint.

2) Die gesamten Pro-Kopf-Ausgaben können für die einzelnen Stichjahre nur grob geschätzt werden, da für die Hoch- und Tiefbauausgaben lediglich Zehnjahressummen für die Dekaden zwischen 1860 und 1910 bekannt sind:

	(1)	(2)	(3)
1860	20.8	8.5	30.0
1870		12.0	
1880	48.4	10.5	60.0
1890		22.5	
1900		20.5	
1910	109.9		130.0

Legende: (1) Kt.Zürich: Laufende Ausgaben, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden (siehe Tab.A-3).

(2) Kt.Zürich: Hoch- und Tiefbauausgaben von Kanton und Gemeinden, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (berechnet aus den Tabellen A-6 und A-8). Die relativ unbedeutenden Pro-Kopf-Bausgaben des Bundes wurden vernachlässigt.

(3) Approximierte Gesamtausgaben in den Stichjahren.

Für die Interpretation dieser Approximierungen muss also berücksichtigt werden, dass bei den über die Jahre stark schwankenden Bauausgaben dekadale Durchschnitte verwendet wurden. Diese von der Datenlage her erzwungene Approximierung ist aber für diese Untersuchung, welche die Trendentwicklung herauschälen will, nicht einmal ohne Vorteil: es werden damit die speziellen konjunkturellen Eigenschaf-

1910 vermochten sie sich sowohl im Kanton Zürich (von 60 Fr. auf 130 Fr.) als auch in der gesamten Schweiz - hier aber auf einem tieferen Niveau (von 44 Fr. auf 104 Fr.¹⁾) - mehr als zu verdoppeln, was einer Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am schweizerischen Volkseinkommen von 6.9% auf 9.6% entsprach. Ein sehr grober Einbezug der Preisentwicklung ergibt im Kanton Zürich anstelle eines nominellen Wachstums der Ausgaben zwischen 1860 und 1910 von 330% (gesamte Schweiz 1880-1910: 140%) ein reales Wachstum von 200% (gesamte Schweiz: 70%).²⁾

In den folgenden beiden Tabellen werden die wichtigsten Verschiebungen in der Zusammensetzung der laufenden Ausgaben, welche während der ganzen Periode über 70% der Gesamtausgaben ausmachten³⁾, dargestellt, und zwar unter Ausschluss der Pas-

ten der Stichjahre, die sich vor allem auf die Bauausgaben auswirken, neutralisiert.

- 1) Vgl. hier und für Zahlen, wo nichts anderes vermerkt ist, die Tabellen im Anhang.
- 2) Eine echte Deflationierung ist wegen fehlender Preisdaten nicht möglich. Der Einbezug des von J.Siegenthaler 1965 in seiner Schätzung des Lebensstandards der schweizerischen Arbeiter im 19. Jahrhundert verwendeten Preisindex soll hier wenigstens eine grobe Vorstellung der Grössenordnung des preisbereinigten Ausgabenwachstums vermitteln.
- 3) Dies zeigen die folgenden approximativen Schätzungen:

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1865	27.7	3.7	4.7	36.1	77	10	13	100
1875	41.5	4.1	7.8	53.4	78	8	15	100
1885	58.6	2.3	8.4	69.3	85	3	12	100
1895	79.2	10.3	12.3	101.8	78	10	12	100
1905	99.6	8.8	11.7	120.1	83	7	10	100

Legende: (1) Kt.Zürich: Laufende Ausgaben, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden (siehe Tab.A-3), linear interpoliert.

(2) Kt.Zürich: Hochbauausgaben von Kanton und Gemeinden, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (berechnet aus Tab.A-6).

(3) Kt.Zürich: Tiefbauausgaben von Kanton und Gemeinden, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (berechnet aus Tab.A-8).

(4) Summe (1) + (2) + (3).

sivzahlungen.¹⁾ Es zeigt sich in den Hauptzügen, dass die Ausgaben für soziale Wohlfahrt an relativer Bedeutung verloren, jene für Unterricht und Forschung dagegen entsprechend gewannen. Ungefähr gleich blieben in ihrem relativen Anteil die Ausgaben für Verwaltung und Sicherheit.²⁾ Die Aufwendungen für das Gesundheitswesen steigerten ihre relative Bedeutung im Kanton Zürich, stagnierten aber auf gesamtschweizerischer Ebene.

Tab.1 Kt.Zürich: Laufende Ausgaben ohne Passivzinsen, kumulierte Pro-Kopf-Werte von Bund, Kanton und Gemeinden, Hauptkategorien, prozentuale Verteilung

	1860	1880	1910
Soziale Wohlfahrt	13	12	9
Unterricht, Forschung	25	29	30
Gesundheitswesen	8	9	11
Verwaltung und Sicherheit	39	37	39
Uebrig	14	13	12
Total*	100	100	100

Quelle: Tab.A-5.

(5) %anteil von (1) an (4).

(6) %anteil von (2) an (4).

(7) %anteil von (3) an (4).

(8) Summe (5) + (6) + (7). Zwischen der Summe der einzelnen Summanden und dem ausgewiesenen Total können wegen Rundungsfehlern Differenzen auftreten.

- 1) Die Passivzinszahlungen wurden im Hinblick auf die spätere Interpretation aus diesen Vergleichen ausgeschlossen, da sie kein Leistungsangebot des Staates beinhalten, sondern lediglich eine Folge der gewählten Finanzierungsart (Kreditaufnahme) für die öffentlichen Ausgaben und finanziellen Beteiligungen (v.a. an öffentlichen Unternehmungen) darstellen. Vgl.dazu unten, Kap.2.6. Vgl. zum Haushalt des Bundes Arlettaz 1977, der diesem Aspekt viel Platz einräumt. Die Beschreibung und Erklärung von Verschiebungen in den relativen Anteilen verschiedener Ausgabenkategorien in der späteren Darstellung wird sich immer auf die Zusammensetzung der Ausgaben mit Ausschluss der Passivzinszahlungen beziehen.
- 2) Für die gesamte Schweiz konnten aus dieser Kategorie nur

Tab.2 Schweiz: Laufende Ausgaben ohne Passivzinsen von Bund, Kantonen und Gemeinden, Pro-Kopf-Werte, prozentuale Verteilung

	1880	1910
Soziale Wohlfahrt	18	12
Unterricht, Forschung	21	26
Gesundheitswesen	10	10
Landesverteidigung	14	16
Uebrigcs	37	37
Total*	100	100

Quelle: Tab.A-10 in Kombination mit der Annahme, dass der Anteil der Passivzinsen an den laufenden Ausgaben in der Schweiz die gleiche Höhe habe wie im Kanton Zürich.

Bei den Hochbauausgaben, deren Anteil an den gesamten Ausgaben zwischen 3% und 10% schwankte¹⁾, überwogen die Aufwendungen für Bildungsbauten (zwischen 39 und 61 Anteilsprozenten). Die Tiefbauausgaben, die nicht mehr weiter unterteilt werden können, bewegten sich zwischen einem Anteil von 10% bis 15% an den gesamten öffentlichen Aufwendungen.²⁾

Für die hier und in den nachfolgenden Teilen beschriebenen quantitativen Entwicklungen sowie die darauf aufbauenden Interpretationen muss vorausgeschickt werden, dass der Genauigkeitsgrad der Schätzungen für die laufenden Ausgaben der drei Ebenen im Kanton Zürich wesentlich höher ist als für die Hoch- und Tiefbauausgaben sowie für die gesamtschweizerischen Zahlen.

Die Auswahl des Kantons Zürich als besonderes Beobachtungs-

die Ausgaben für die Landesverteidigung separat geschätzt werden.

1) Vgl.oben, S.12, Anm.3, Kol.6.

2) Vgl.ebd., Kol.7.

feld verbietet es, von den dort festgestellten Entwicklungsmustern direkt auf andere Kantone bzw. die übrige Schweiz zu schliessen, da der Kanton Zürich zu den wirtschaftlich am stärksten entwickelten Regionen der Schweiz zählte.¹⁾ Damit verbunden waren auch Zentrumsfunktionen wirtschaftlicher (Region Zürich als Handels- und Industriezentrum) und politisch-kultureller Art (v.a. im Bereiche des höheren Bildungswesens), die der Kanton bzw. die Stadt Zürich für ein über die Kantonsgrenzen hinausgehendes Gebiet übernahm. Durch den fallweisen Einbezug gesamtschweizerischer Entwicklungstendenzen sollten aber erste Ansätze auch für eine sich auf die gesamte Schweiz beziehende Analyse geschaffen werden. Die vorhandenen gesamtschweizerischen Daten bestätigen dabei im allgemeinen die Vorstellung, dass sich der Vorsprung des Kantons Zürich in ökonomischer Hinsicht in einem ebensolchen Vorsprung in der Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben gegenüber der entsprechenden gesamtschweizerischen Entwicklung niederschlug. Eine genauere Analyse dieser Zusammenhänge müsste allerdings die empirische Grundlage für die Schätzung gesamtschweizerischer Zahlen beträchtlich erweitern - dazu würde auch eine Abschätzung regionaler Preisunterschiede gehören - und dann systematische regionale Querschnittvergleiche anstellen, ein Vorhaben, das in dieser Arbeit zugunsten einer sich besonders auf den Kanton Zürich abstützenden Längsschnittanalyse zurückgestellt werden musste. Es bliebe abzuklären, inwiefern die in meiner Untersuchung als Bestimmungsgründe der temporalen Längsschnittentwicklung herausgeschälten Faktoren auch für eine noch zu leistende Querschnittanalyse einige Bedeutung haben werden, da die Veränderung sozioökonomischer Merkmale einer Region über die Zeit viele ähnliche Züge aufweisen könnte wie die Veränderung dieser Merkmale in einem Zeitpunkt über verschiedene, in einem un-

1) Vgl. unten, Kap.3.1.

terschiedlichen Entwicklungsstadium sich befindende Regionen. Dies gilt allerdings nur mit Einschränkungen, da sich einerseits die sozioökonomischen Rahmenbedingungen für zurückgebliebene Regionen durch das Vorprellen anderer Regionen veränderten¹⁾, und da andererseits die Gründung des Bundesstaates auch einen Teil der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Regionen (Kantone) vereinheitlichte. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die gesamtschweizerische Ausgabenentwicklung derjenigen des Kantons Zürich in allen Einzelheiten in einem bestimmten Zeitabstand folgte, doch traten immerhin gewisse, zeitlich verschobene gemeinsame Züge auf.

Analoge Ergebnisse dürften regionale Querschnittanalysen der Ausgabenhöhe und -struktur zwischen den verschiedenen Gemeinden innerhalb des Kantons Zürich ergeben. Die folgenden Tabellen zeigen die auffälligsten diesbezüglichen Unterschiede, nämlich zwischen den Städten Zürich und Winterthur einerseits und den Landgemeinden andererseits. Dazu muss allerdings bemerkt werden, dass das höhere Ausgabenniveau der Städte gegenüber den Landgemeinden nicht nur auf die hier in Analogie zur vorherigen Betrachtung verwendeten Faktoren (sozioökonomischer Entwicklungsvorsprung, Zentrumsfunktionen, höheres Preisniveau) zurückzuführen ist, sondern auch auf spezifische Merkmale von Städten wie etwa die extrem hohe Bevölkerungsdichte, durch welche einerseits die Nachfrage nach bestimmten staatlichen Leistungen, z.B. im Bereiche der Hygiene (Kanalisation usw.) oder der Erholung (Parkanlagen usw.), ausserordentlich stark erhöht wurde, und die andererseits auch die Produktivität und damit die Kostenstruktur des staatlichen Leistungsan-

1) Dieses Problem wird in der Wirtschaftsgeschichte innerhalb des Konzeptes der "relativen Rückständigkeit" behandelt. Vgl. dazu A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, in: ders., *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge Mass. 1962, S. 5-30.

gebots - und zwar je nach Bereich vermutlich ganz verschiedenen - beeinflusste. Ebenso muss die hohe Vermögenskonzentration und damit die hohe Steuerkraft in den Städten genannt werden¹⁾, die zu Beginn unserer Periode ihr grösstes Ausmass zu verzeichnen hatte, was auf die langfristigen historischen Ursachen dieses Phänomens hinweist, die wohl auf die Rolle der Stadt als soziopolitisches Zentrum im Ancien Régime zurückgehen.²⁾

Tab.3 Kt.Zürich: Laufende Ausgaben der Gemeinden, Pro-Kopf-Werte, ausgewählte Kategorien (in Fr.)

		1860	1880	1910
Behörden, allg.Verw., Spez.Rechtsdienste	Landgemeinden	0.5	1.7	4.0
	Zürich	4.3	9.6	12.4
	Winterthur	6.3	7.9	11.2
Polizei,Feuerwehr	Landgemeinden	0.2	0.8	0.9
	Zürich	3.4	6.4	5.3
	Winterthur	1.9	3.0	4.8
Unterricht	Landgemeinden	2.1	4.7	10.8
	Zürich	7.6	7.8	16.3
	Winterthur	4.1	9.0	16.3
Kultur,Erholung, Sport	Landgemeinden	0.0	0.0	0.1
	Zürich	1.0	2.2	2.9
	Winterthur	-	1.1	3.1
Hygiene der Umwelt	Landgemeinden	-	0.1	0.8
	Zürich	0.0	2.3	2.8
	Winterthur	-	0.5	3.3

Quelle: Gemeinderechnungen

- 1) Politische Gemeinden des Kantons Zürich: Steuerbares Vermögen pro Einwohner (in 1000 Fr.):

	1860	1910
Alle Gemeinden	1.7	3.4
Zürich (jeweiliges Gebiet)	7.3	5.2
Winterthur	6.4	5.7

Quelle: Steuerregister des Kantons Zürich (1860),
Statistische Mitteilungen des Kantons
Zürich, Heft 109 (1910).

- 2) Die Diskussion dieser Zusammenhänge wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur häufig unter dem sg. Brecht'schen

Es zeigt sich hier ein ausnahmslos höher liegendes Ausgaben-niveau der Städte gegenüber den Landgemeinden, wobei sich aber die Diskrepanz in der Regel im Verlaufe unserer Periode verkleinerte. Wie das folgende Beispiel der Hochbauten für die Volksschule belegt, ergibt ein Vergleich der Hochbauausgaben ein ähnliches Bild:

Tab.4 Kanton Zürich: Hochbauausgaben der Gemeinden für die Volksschule, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (in Fr.)

	1861/70	1871/80	1881/90	1891/00 ^{a)}	1901/10
Landgemeinden	0.8	0.9	1.3	,	4.2
Zürich	2.9	8.5	-	.	5.0
Winterthur	5.8	2.2	0.5	,	5.3

Quelle: Gemeinderechnungen.

a) Wegen der in diese Dekade fallenden Eingemeindung der Stadt Zürich (1893) wird diese Kolonne nicht ausgewiesen.

Im letzten Beispiel zum Stadt-Land-Vergleich soll nun noch die bisherige Vergleichsebene - nämlich die Ausgaben der Gemeindehaushalte - überschritten werden, indem die folgende Tabelle die durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Werte der Tiefbauausgaben der Gemeinden einerseits und des Kantons andererseits zeigt, wobei von den letzteren angenommen werden kann, dass sie praktisch ausnahmslos Bauten ausserhalb der Städte betrafen, weshalb sie - gemäss ihrer regionalen Inzidenz - zu den Landgemeinden geschlagen wurden:

"Gesetz der Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung" geführt. Es wird aber dabei oft nicht zwischen den unterschiedlichen Faktoren der Bevölkerungsdichte, des sozioökonomischen Entwicklungsstandes, der Zentrumsfunktionen usw. unterschieden. Vgl. die kritische Diskussion von Littmann 1977, S.360-362.

Tab.5 Kt.Zürich: Tiefbauausgaben von Kanton und Gemeinden, durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Werte (in Fr.)

	1861/70	1871/80	1881/90	1891/00 ^{a)}	1901/10
Landgemeinden ^{b)}	2.3	6.6	6.6	.	8.0
Zürich	33.0	20.6	30.3	.	18.1
Winterthur	6.2	9.4	3.1	.	7.6

Quelle: Kantons- und Gemeinderechnungen.

a) Vgl.Tab.4, Anm.a.

b) Inkl.Tiefbauausgaben des Kantons.

Auch hier kann man ein höheres Ausgabenniveau der Städte mit im Zeitablauf abnehmender Diskrepanz feststellen. Eine Ausnahme bildet die Stadt Winterthur seit den 1880er Jahren, was mit ihrer prekären finanziellen Situation seit dieser Zeit erklärt werden kann.¹⁾

Nach der Beschreibung der historischen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, deren quantitative Hauptergebnisse soeben geschildert wurden, stellte sich das Problem der Identifikation von Bestimmungsgründen für die in unserer Periode festgestellten Veränderungen. Dabei schien mir ein disaggregierendes Vorgehen, welches die verschiedenen Ausgabenbereiche der öffentlichen Hand einzeln analysiert, notwendig, um über die meistens sehr allgemein gehaltenen und der Konfrontation mit der historischen Wirklichkeit nur ungenügend ausgesetzten Aussagen der globalen (aggregierten) Ansätze hinauszukommen.²⁾ Als Beispiel sei auf den bisher einzigen systematischen Er-

1) Vgl.unten,S.61, Anm.3.

2) Vgl. ähnlich z.B. Hedtkamp 1967, S.69: "Bei allen Globalanalysen kann das Resultat schliesslich nur sehr grobe Zusammenhänge andeuten. Erst die Aufgliederung der Staatsaufgaben ermöglicht präzisere Aussagen über Ausmass und Struktur der Staatstätigkeit. Daher muss das Aggregat 'öffentliche Ausgaben' in homogenere Grössen aufgespalten und nach den Bestimmungsgründen der verschiedenen Ausgabenkategorien gesucht werden ..." Vgl. auch H.C.Recktenwald, Staatswirtschaft in säkularer Entwicklung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1970, S.119-137, S.135.

klärungsversuch der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz (seit 1850) von J.Stofer 1971 hingewiesen.

Der grosse zeitliche Aufwand für die Datenerhebung bei den öffentlichen Ausgaben (v.a. auf Gemeindeebene) und der bisher geringe Bestand an aufgearbeiteten ökonomischen und soziologischen Daten liess aber lediglich eine erste Zusammenstellung von Erklärungselementen zu, die sich auf eine nur durch wenige Eckdaten empirisch abgesicherte Ausgabenentwicklung beziehen. Diese Situation, die sich durch das Ueberwiegen vorabklärender Arbeiten kennzeichnen lässt, verunmöglichte eine systematische Ueberprüfung der bisher vorhandenen finanzwissenschaftlichen Erklärungsansätze für längerfristige Veränderungen der öffentlichen Ausgaben in bezug auf ihre Relevanz für unsere Untersuchung.¹⁾ Da die auf nutzentheoretischen Ueberlegungen aufbauenden "normativen" Ausgabentheorien²⁾, die zwar eine "imposante Geschlossenheit und Vollständigkeit"³⁾ zeigen, nach allgemein übereinstimmendem Urteil kaum praktische Relevanz für die empirische Forschung haben⁴⁾, ginge es hier vor allem um die Ueberprüfung der bisher allerdings noch recht fragmentarischen Ansätze der "positiven" Ausgabentheorie.⁵⁾ Dazu gehören einerseits die sich

1) Vgl. für einen kurzen Ueberblick Fecher 1977, Littmann 1977, Blankart 1977.

2) Es wird innerhalb der Theorie der öffentlichen Ausgaben die vom wissenschaftstheoretischen Gesichtspunkt aus etwas eigentümliche Unterscheidung zwischen "normativen" und "positiven" (oder "pragmatischen") Theorien gemacht. Während die "normativen" Theorien die Ermittlung optimaler öffentlicher Ausgabenstrukturen zur Erreichung nutzentheoretisch formulierter Ziele beinhalten, geht es den "positiven" Theorien um die Erklärung des empirisch festgestellten öffentlichen Ausgabenverhaltens. Vgl. Fecher 1977, S.339 ff.

3) Häuser 1967, S.48.

4) Vgl.ebd., S.47 f.; Wittmann 1970, S.26; A.T.Peacock/J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, London 1967 (2), S.13 f.

5) Vgl.zu diesem Urteil Littmann 1977, S.357.

auf ein breites Datenmaterial abstützendes quantitatives Regressionsmodelle¹⁾, die nach einer breiteren Aufarbeitung historischer Daten (z.B. regionale Querschnittvergleiche) durchgerechnet werden könnten. Dabei muss aber beachtet werden, dass eine Regressionsrechnung eine statistische Methode darstellt, welche die kausalen Wirkungsmechanismen nicht offenlegt, sondern lediglich ein Hilfsmittel für deren Analyse ist. Allerdings stimmt die Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse dieser Modelle durch A.Meier, einen der Mitautoren, eher skeptisch: "Obwohl das Zeitreihenmodell und die Querschnittanalyse zu grossenteils statistisch recht befriedigenden Funktionen führten, ist deren Aussagegehalt theoretisch nicht allzu gross, teilweise gar trivial. Es wurde deshalb versucht, die realisierten Ausgaben der Kantone und Gemeinden zu erklären als Ergebnis eines Zusammentreffens von 'angebotenen' Ausgaben und 'nachgefragten' Ausgaben. ... Trotz vielen Versuchen ist eine empirische Bestimmung des Erklärungsmodells (Angebots-Nachfragemodell, Th.G.), welche sowohl statistisch als auch vom Aussagegehalt her befriedigt hätte, nicht gelungen."²⁾ Es ist aber möglich, dass die Erweiterung der ökonomischen durch politische Determinanten die Ergebnisse verbessern.³⁾

-
- 1) Vgl. für die Schweiz besonders A.Meier u.a., Die finanziellen Beziehungen in einem föderalistischen System - ein Zeitreihenmodell für den öffentlichen Sektor der schweizerischen Wirtschaft, Tübingen 1973; H.Hauser u.a., Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur als Bestimmungsfaktor der öffentlichen Ausgaben - Querschnittanalyse der Ausgaben der schweizerischen Kantone und Gemeinden, in: SZVSt 1975, S.93-120; ders. u.a., Versuch eines Angebots-Nachfrage-Erklärungsmodells der öffentlichen Ausgaben, in: Finanzarchiv 1974, S.272-289.
 - 2) A.Meier, Die Determinanten der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz, in: SZVSt 1974, S.447-454, S.450 f. Literaturangaben zu den im Zitat erwähnten Ansätzen: oben, Anm.1.
 - 3) Vgl.dazu für die Schweiz den Ansatz von W.Pommerehne, Determinanten öffentlicher Ausgaben - ein einfaches politisch-ökonomisches Modell, in: SZVSt 1974, S.455-491.

Zur "positiven" Ausgabentheorie sind andererseits auch eine grosse Anzahl allgemeinerer Ansätze zu rechnen.¹⁾ Hier wäre zu unterscheiden zwischen einem grossen Teil mehr essayistischer, häufig eher illustrativen als systematischen Charakter aufweisenden Untersuchungen, welche zwar kein Modell bereitstellen, deren heuristische Funktion aber gerade für einen in der Erklärung historischer Entwicklungen oft fruchtbaren theoretischen Eklektizismus²⁾ nicht unterschätzt werden darf.³⁾ Wo hingegen die Darstellung eine geschlossenere Form annimmt und zur Konstruktion eines eigentlichen Erklärungsmodells führt⁴⁾, wäre das angebotene Modell auf seine Verwendbarkeit für einen disaggregierenden Erklärungsansatz der öffentlichen Ausgaben als auch auf seinen Erklärungsbeitrag zur vorliegenden historischen Entwicklung zu prüfen.

Der erklärende Teil dieser Arbeit geht infolgedessen von der Prüfung der einfachen makroökonomischen Hypothese aus, die besagt, dass sich das öffentliche Ausgabenverhalten auf die durch die sozioökonomische Entwicklung - darunter wird das moderne wirtschaftliche Wachstum und dessen direkte Auswirkungen auf die Gesellschaft verstanden⁵⁾ - verursachten Nachfrageveränderungen nach staatlichen Leistungen und auf Unterschiede in der Kostenstruktur der verschiedenen Ausgabenbereiche zurückführen lasse.⁶⁾ Diese Analyse wird dann erweitert durch einen Interpretationsversuch politischer Willens-

1) Vgl.dazu die Literatur in Anm.1, S.20.

2) Vgl.z.B. H.-U.Wehler, Theorieprobleme der modernen deutschen Wirtschaftsgeschichte (1800-1945), in: G.A.Ritter (Hrsg.), Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft, Festschrift für H.Rosenberg zum 65. Geburtstag, Berlin 1970, S.66-107, S.78 f.

3) Vgl. z.B. Hedtkamp 1967.

4) Vgl.hier z.B. den berühmten, aber auch umstrittenen Ansatz von Timm 1961, der als Ausgangspunkt der neueren Diskussion über die Bestimmungsgründe langfristig wachsender Staatsausgaben betrachtet werden kann.

5) Vgl. Kap. 3.1.

6) Vgl. Kap. 3.

bildungsprozesse, die einer längerfristig wirksamen Anpassung des staatlichen Leistungsangebotes an veränderte Nachfrageverhältnisse vorausgehen.¹⁾ Es wird sich zeigen, dass man bei der Analyse der Nachfrage nach staatlichen Leistungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterscheiden muss, und dass diese Nachfrage nicht nur von der sozioökonomischen Entwicklung, sondern auch von der Perzeption dieser Entwicklung durch die Gesellschaftsmitglieder abhängt. Ausserdem kann sich die von der Nachfragesituation einer Gruppe aus erwartete Rolle im politischen Willensbildungsprozess durch den Einfluss kurzfristig wirksamer Faktoren verändern. Die Interpretation politischer Willensbildungsprozesse wird aber auch zeigen, dass die erfolgreiche Umsetzung von Nachfrageveränderungen in eine entsprechende Anpassung des staatlichen Leistungsangebotes ihrerseits wiederum beeinflusst ist von Faktoren der gesellschaftlichen Machtverteilung sowie der institutionellen Ausgestaltung des politischen Willensbildungsprozesses.

Wenn auch die empirische Ausfüllung beider Ansätze noch am Anfang steht, so erlauben die recht gut bestätigte Nachfragekosten-Hypothese sowie die mindestens an einigen Stellen beobachteten direkten Auswirkungen der makroökonomischen Nachfragekonstellation auf die im Zusammenhang mit der Interpretation des politischen Willensbildungsprozesses herausgeschälten Faktoren eine vorläufige Gesamtinterpretation des staatlichen Ausgabenverhaltens als Reaktion des politischen Systems auf die sozioökonomische Entwicklung. Ein möglichst reibungsloses Funktionieren des ökonomischen Systems - und das heisst für unsere Periode die Gewährleistung wirtschaftlichen Wachstums und wirtschaftlicher Modernisierung durch die Bereitstellung staatlicher Leistungen verschiedenster

1) Vgl. Kap. 4.

Art - wurde zu einem vordringlichen Ziel des politischen Systems. Dies erklärt sich aus dem grossen Einfluss des ökonomischen Systems auf die Lebenslage der Gesellschaftsglieder (Einkommens- bzw. Versorgungsstand, Arbeitsbedingungen usw.)¹⁾, wodurch dessen Funktionstüchtigkeit zu einem zentralen Element der Loyalitätssicherung des politischen Systems in der Gesellschaft wird. Ausserdem ist das politische System in seiner konkreten Ausgestaltung als Steuerstaat auch von der finanziellen Seite her vom guten Funktionieren des ökonomischen Systems abhängig. Dabei müsste auch der oben erwähnte Einfluss der ökonomischen Nachfragekonstellation auf die "politischen" Faktoren in einem erweiterten Sinne problematisiert werden, indem etwa Fragen nach dem Zusammenhang zwischen ökonomischen

1) N.Luhmann spricht vom "funktionalen Primat" des ökonomischen Systems. Referiert nach Hotz/Werder 1976, S.72. Zur historischen Dimension dieses Primats ist der von K.O. Hondrich in diesem Bereich festgestellte Unterschied zwischen traditionellen und industrialisierten Gesellschaften interessant: "Was die traditionelle Gesellschaft für ihre Mitglieder leistet ..., das ist die Bestätigung von Zugehörigkeit und emotionalen Beziehungen - sei es auf Kosten individuellen Wohlstands. Was die industrialisierte Gesellschaft für ihre Mitglieder leistet, das ist individuelle materielle Wohlfahrt - sei es auf Kosten kollektiver Identität. In diesen Aussagen sind die Nachsätze die wichtigsten. Denn natürlich schätzen die Angehörigen traditioneller Gesellschaften materiellen Wohlstand nicht absolut gering; und natürlich suchen die Angehörigen dynamisch industrialisierender Gesellschaften eine Stabilisierung ihrer Gefühlsbeziehungen und eine Orientierung an neuen - kleinen und grossen - Kollektiven, weil der Entwicklungsprozess ihre kollektive Identität chronisch gefährdet. Aber entscheidend ist, dass sich die Rangordnung ändert, in der die beiden Ziele angestrebt werden. Empirisch lässt sich die Rangordnung so feststellen, dass man im Konfliktfall ... beobachtet, welches der beiden Ziele auf Kosten des andern von einer Person oder einem sozialen System zuerst verfolgt wird." Siehe K.O.Hondrich, Demokratisierung und Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1972, S.77f. Vgl. dazu aus dem Blickwinkel der Unternehmungsgeschichte: H.Siegenthaler, Zur Geschichte der industriellen Unternehmung in der Schweiz, in: Die Unternehmung. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 2/1978, S.85-100, bes. S.86-88.

Faktoren einerseits und der gesellschaftlichen Machtverteilung oder der institutionellen Ausgestaltung des politischen Systems andererseits nachgegangen würde.

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Analyse der historischen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben als ein integraler Bestandteil der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Politikgeschichte dieser Periode betrachtet werden muss.¹⁾ Besondere Beachtung müsste dabei denjenigen historischen Deutungsversuchen zugemessen werden, die ebenfalls der sozioökonomischen Entwicklung eine entscheidende Bedeutung einräumen. Dazu gehören eine ganze Reihe neuerer wirtschafts- und sozialhistorischer Arbeiten, welche in der Analyse des 19. und 20. Jahrhunderts von der "umwälzenden Wirkung" der Industrialisierung auf die gesamte historische Entwicklung ausgehen. "Als die einzige 'permanente Revolution' verändert sie (die Industrialisierung, Th.G.) direkt, vor allem aber auch in vermittelter Form alle Lebensbereiche."²⁾ Von Interesse dürf-

1) Die Finanzwirtschaft eines Staates soll in diesem Sinn als eines von vielen Elementen zur Analyse ökonomischer, sozialer und politischer Strukturen, nicht aber ohne weiteres als der entscheidende Ansatzpunkt verstanden werden, wie es in finanzwissenschaftlichen Untersuchungen natürlich gerne postuliert wird. Vgl. z.B. P.-Ch. Witt, Finanzpolitik und sozialer Wandel. Wachstum und Funktionswandel der Staatsausgaben in Deutschland, 1871-1933, in: H.-U. Wehler, Sozialgeschichte Heute, Festschrift für H. Rosenberg zum 70. Geburtstag, Göttingen 1974, S. 565-574, S. 565 f.; J. Berolzheimer, Probleme internationaler Finanzvergleiche, in: W. Gerloff/F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1965, S. 2-88, S. 4.

2) H.-U. Wehler, Bismarck und der Imperialismus, Köln 1969, S. 20. Vgl. dazu allgemein die methodologisch-historiographischen Beiträge von H.-U. Wehler: siehe die Einleitung zur eben erwähnten Untersuchung und die oben in Anm. 2, S. 22 angeführte Arbeit. Siehe ferner die Einleitung zum vom gleichen Autor herausgegebenen Band: Geschichte und Oekonomie, Köln 1973, S. 11-35 (auch in: ders., Geschichte als Historische Wissenschaft, Frankfurt a.M. 1973, S. 45-84). Vgl. auch J. Kocka, Theorieprobleme der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, in: H.-U. Wehler (Hrsg.), Geschichte und Soziologie, Köln 1972, S. 305-330. Vgl. auch die unter

ten aber auch die neueren politologischen Ansätze über die Bedingungen politischer Planung sein, die das politisch-administrative System als von der Dynamik des ökonomischen Systems entscheidend bestimmt halten, indem einerseits die auf den Staat als letzte Problemlösungsinstanz verschobenen gesellschaftlich ungelösten Probleme eng mit der sozioökonomischen Entwicklung zusammenhängen, und letztere andererseits auch die Grenzen des staatlichen Handlungsspielraums durch die Setzung finanzieller, inhaltlicher und informationeller Restriktionen mitbeeinflusst.¹⁾

die Problembezeichnung der Entwicklung des "Organisierten Kapitalismus" subsummierbaren historischen Ansätze. In dieser Entwicklung, deren Anfänge in der Regel in unserer Periode gesehen werden, spielt die Zunahme der Staatstätigkeit eine wichtige Rolle. Vgl. J. Kocka, der argumentiert, "dass sowohl viele der Tendenzen zur Organisation im sozialökonomischen Bereich wie auch die Durchsetzung des Interventionsstaates letztlich in ein und demselben Kausalzusammenhang stehen und - mindestens grösstenteils - als Reaktionen auf Wachstums- und Gleichgewichtsstörungen des ökonomischen Prozesses wie als Stabilisierungsmassnahmen gegenüber sozialen Konflikten zu verstehen sind." Siehe J. Kocka, Organisierter Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus? Begriffliche Vorbemerkungen, in: H. A. Winkler (Hrsg.), Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen 1974, S. 19-35, bes. S. 21 f. (Zitat: Anm. 9). Der Sammelband gibt einen Ueberblick über die Entwicklung des "Organisierten Kapitalismus" in verschiedenen Ländern (ohne die Schweiz). Vgl. für die Schweiz die Arbeiten von E. Gruner, bes. 1956.

- 1) Vgl. für die Schweiz Hotz/Werder 1976, mit ausführlichen Literaturhinweisen.

LEBENS LAUF

Ich wurde am 29. Dez. 1947 in Flawil SG geboren und besuchte dort die Primarschule bis zur 4. Klasse, hernach in Magdenau SG bis zur 6. Klasse. Dann trat ich in das Gymnasium Friedberg in Gossau SG ein, wo ich im Jahr 1967 mit der Matura abschloss. Im Jahr 1968 begann ich an der Universität Zürich das Studium der Wirtschaftsgeschichte in Verbindung mit Sozialökonomie. Im Frühling 1974 schloss ich dieses mit dem Lizentiat der Philosophischen Fakultät I ab. Darauf nahm ich die Arbeit an meiner 1978 fertiggestellten Dissertation auf. In der Zeit von 1972 bis 1977 war ich Assistent bei Prof. H. Siegenthaler an der wirtschaftsgeschichtlichen Abteilung des Sozialökonomischen Seminars der Universität Zürich.

